

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.260/1/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste en derde kamer, op 16 oktober 2002 door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2003", heeft op 22 oktober 2002 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat "het voorontwerp van decreet tegen 31 oktober bij het Vlaams Parlement moet ingediend worden".

Gelet op artikel 9, tweede lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, ⁽¹⁾ naar luid waarvan de ontwerpen van begroting worden ingediend uiterlijk op 31 oktober van het jaar dat aan het begrotingsjaar voorafgaat, kan die uiterst summiere motivering worden aanvaard.

*

* *

Gelet op de korte termijn die hem voor het uitbrengen van het advies is toebedeeld, beperkt de Raad van State, afdeling wetgeving, zich tot het maken van de volgende opmerkingen.

*

* *

⁽¹⁾ Luidens artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten blijven de vigerende bepalingen inzake de rijkscomptabiliteit op de gemeenschappen en de gewesten van overeenkomstige toepassing in afwachting dat, conform artikel 50, § 2, van dezelfde bijzondere wet, een wet de algemene bepalingen zal omschrijven die van toepassing zullen zijn op de begroting en de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Bij de adviesaanvraag zijn, behoudens het akkoord van de Vlaamse minister bevoegd voor begroting en het akkoord van de Minister van Financiën betreffende de technische uitvoerbaarheid van de voorgenomen wijzigingen, geen stukken in verband met het vervullen van de voorafgaande vormvereisten gevoegd.

Principieel kunnen voorontwerpen van wet, decreet of ordonnantie en ontwerpen van reglementaire besluiten slechts met toepassing van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan de afdeling wetgeving worden voorgelegd, dan nadat ze alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding hebben doorgemaakt - nadat met andere woorden omtrent de ontwerp teksten de voorgeschreven raadplegingen werden gehouden, de vereiste adviezen werden ingewonnen en de eventueel opgelegde akkoorden werden verkregen en nadat de stellers van de ontwerpen de gelegenheid hebben gehad, aan de hand van die consultaties, adviezen, enzovoort, eventueel hun teksten aan te passen, en nadat de bevoegde overheid zich over de definitieve ontwerp teksten heeft uitgesproken.

Er kan evenwel worden aanvaard dat met betrekking tot ontwerpen als het onderhavige, ingeval van verantwoorde spoed als bedoeld in artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, van de hiervoor vermelde regel wordt afgeweken, onder het uitdrukkelijke voorbehoud evenwel dat, indien het voldoen aan die vormvereisten aanleiding zou geven tot wijziging van de voorgelegde tekst, de gewijzigde bepalingen van het ontwerp voor een nieuw onderzoek aan de Raad van State behoren te worden voorgelegd.

Het is onder dat voorbehoud dat de Raad van State omtrent het voorliggende voorontwerp van decreet advies uitbrengt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Hoofdstuk I - Algemeen

Artikel 1

Luidens artikel 1 regelt het ontworpen decreet "een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid".

De juridische bezwaren omtrent het regelen in eenzelfde decreet van gemeenschaps- en gewestaangelegenheden zijn het Vlaams Parlement genoegzaam bekend, zodat het overbodig is daarover verder uit te weiden.

Hoofdstuk II - Onderwijs

Artikelen 2 en 3

In de nieuwe artikelen 3, § 8, tweede lid, 3bis, § 7, tweede lid, en 3ter, § 4, tweede lid, van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II wordt aan de Vlaamse regering delegatie verleend om het puntengewicht per leerling vast te stellen. Het puntengewicht per leerling is een element van de berekening van de werkingstoelagen, en dus van de subsidiëring van het onderwijs, waarvan het regelen van de essentiële aspecten krachtens artikel 24, § 5, van de Grondwet aan de decreetgever is voorbehouden.

De beleidsvrijheid van de Vlaamse regering wordt beperkt doordat in de ontworpen bepalingen wordt verduidelijkt dat bij het vaststellen van het puntengewicht de Vlaamse regering rekening "kan" houden met het onderwijsniveau, de onderwijsvorm, de studierichting, enzovoort. Aangezien de ontworpen regeling enkel de elementen opsomt waarmee de Vlaamse regering eventueel rekening kan houden, maar geen verplichting inhoudt om met deze elementen rekening te houden, kan ten eerste worden betwijfeld of de delegatie in overeenstemming is met artikel 24, § 5, van de Grondwet, gelet op de ruime beleidsvrijheid die door de decreetgever wordt gelaten.

Artikel 11

De ontworpen subsidieregeling voor de "Huizen van het Nederlands" is vrij lapidair en de toepasbaarheid ervan blijkt gekoppeld aan de oprichting van "onthaalbureaus", waarin voorzien wordt door het decreet betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid, dat thans ter bespreking voorligt in het Vlaams Parlement ⁽²⁾. De stellers van het ontwerp dienen erop toe te zien dat de ontworpen regeling niet eerder in werking treedt dan de regeling welke met betrekking tot de onthaalbureaus is opgenomen in het genoemde ontwerp van decreet.

Het is de Raad van State, afdeling wetgeving, overigens niet helemaal duidelijk wat wordt bedoeld met de woorden "bij wijze van publiek-private samenwerking".

Hoofdstuk III - Leefmilieu

Artikel 12

Het ontworpen artikel 47, § 2, 39° quater, derde lid, van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen luidt als volgt :

"Indien de verwerking van de niet gerecycleerde of hergebruikte afvalstoffen buiten het Vlaams Gewest plaatsvindt, zijn de bepalingen van het hierna vermelde 43°, laatste lid, van toepassing".

De bedoelde bepaling van artikel 47, § 2, 43°, bestaat evenwel slechts uit één lid. De verwijzing naar het "laatste lid" van die bepaling moet klaarblijkelijk worden vervangen door een verwijzing naar het "tweede zinsdeel" ervan luidens hetwelk "in geval een gelijksoortige milieuheffing van toepassing is in het gewest of land waar bedoelde afvalstoffen worden verwerkt, ... het bedrag van de heffing (wordt) verminderd met het bedrag van voormelde gelijksoortige milieuheffing zonder dat dit evenwel tot lager dan nul kan worden herleid".

⁽²⁾ Parl. St., Vl. Parl., 2001-2002, nr. 1229/1.

Hoofdstuk VI - Economie

Artikelen 21 en 22

In de artikelen 21 en 22 wordt de Vlaamse regering gemachtigd om "toe treden" ⁽³⁾ tot twee verenigingen zonder winstoogmerk.

Wat betreft die machtigingen moet de Raad van State, afdeling wetgeving, vaststellen dat de tekst van het ontwerp in het geheel niet, en de memorie van toelichting op een onvoldoende wijze, gegevens aanreiken omtrent essentiële aangelegenheden zoals de werkingssfeer van de bedoelde vzw's, het aanwenden van de ter beschikking gestelde werkingsmiddelen, het bereiken van het gestelde doel en het toezicht op de betrokken verenigingen. Dergelijke gegevens zijn nochtans doorslaggevend ter beoordeling van de toelaatbaarheid van de beoogde machtiging.

De in de artikelen 21 en 22 vervatte machtiging tot toetreding tot de betrokken verenigingen zal derhalve nauwkeuriger moeten worden afgebakend door de decreetgever. Dat houdt onder meer in dat het ontwerp op zijn minst zal moeten aangeven onder welke minimale voorwaarden de Vlaamse regering tot de toetreding wordt gemachtigd, wat het doel en de activiteiten van de betrokken verenigingen moeten zijn opdat die toetreding mogelijk zou zijn en hoe het toezicht op die verenigingen zal worden georganiseerd.

Artikel 23

De bij artikel 23 aangebrachte wijziging heeft betrekking op artikel 41, § 4, van het decreet van 21 december 2001 houdende bepalingen ter begeleiding van de begroting 2002, en niet op artikel 40 van dat decreet, dat overigens niet in paragrafen is ingedeeld.

Men passe de redactie van artikel 23 van het ontwerp aan, gelet op wat voorafgaat.

⁽³⁾ In wezen gaat het evenwel om door de Vlaamse regering opgerichte vzw's.

Hoofdstuk X - Domein van de wegen, de waterwegen en hun aanhorigheden, zeewering en de dijken

Artikel 30

Dit artikel strekt ertoe in artikel 43 van het decreet van 18 december 1992 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1993, vervangen bij het decreet van 5 juli 2002, een nieuw tweede lid in te voegen luidens hetwelk "de distributieleidingen en hun toebehoren worden vrijgesteld van variabele retributie".

In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot die ontworpen bepaling gesteld dat ze betrekking heeft op "alle distributieleidingen, dit is het geheel van leidingen en toebehoren waarop individuele gebruikers worden aangesloten ... ongeacht de aard van wat er door deze leidingen gedistribueerd wordt".

Gelet op deze toelichting, rijst de vraag hoe het ontworpen tweede lid van artikel 43 zich verhoudt tot het eerste lid van dat artikel luidens hetwelk "de leidingen en netwerken die het drinkwater vervoeren zijn vrijgesteld van variabele retributie". Meer bepaald is niet duidelijk of dat eerste lid al dan niet betrekking heeft op distributieleidingen voor drinkwater en of er bijgevolg geen gedeeltelijke overlapping is tussen het ontworpen artikel 43, tweede lid, en het vigerende eerste lid, wat de distributieleidingen voor drinkwater betreft.

Hierover ondervraagd, heeft de gemachtigde van de regering verklaard dat artikel 43, eerste lid, van toepassing is op "alle drinkwaterleidingen, zowel vervoerleidingen als distributieleidingen".

Gelet op die verklaring van de gemachtigde van de regering, zou het ontworpen tweede lid van artikel 43 beter aansluiten bij het eerste lid indien het werd geredigeerd als volgt :

"Wat de andere nutsvoorzieningen betreft, worden alleen de distributieleidingen vrijgesteld van variabele retributie."

Hoofdstuk XI - WaterwegenArtikelen 31 tot 36

Deze artikelen strekken ertoe, met toepassing van artikel 140 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991 ⁽⁴⁾, een "Dienst met Afzonderlijk Beheer Vloot (DAB Vloot)" op te richten, die zal worden belast met het beheer en de exploitatie van de Vlaamse vloot van vaartuigen en het ter beschikking stellen van bedrijfsklare vaartuigen voor de diensten van de Vlaamse regering en voor derden, evenals met het verstrekken van diensten en adviezen die met deze bevoegdheden gepaard gaan.

Uit het voornoemde artikel 140 volgt dat een tussenkomst van de wetgever (in het onderhavige geval : de decreetgever) alleen vereist is om de diensten aan te wijzen waarvan het beheer gescheiden is van het beheer van de diensten van algemeen bestuur. Volgens die wetsbepaling is het vaststellen van de regels inzake de werking en het materieel en financieel beheer van de diensten met afzonderlijk beheer, inzonderheid wat de begroting en de comptabiliteit betreft ⁽⁵⁾, daarentegen zaak van de regering. Bovendien volgt ook uit artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dat het aan de regering toekomt de organisatie en de werking te regelen van haar diensten, ook als die zijn opgericht als diensten met afzonderlijk beheer.

Met die bevoegdheidsverdeling tussen de decreetgever en de regering wordt in een aantal bepalingen van het ontwerp geen rekening gehouden.

Zo komt het de decreetgever niet toe om in de ontworpen artikelen 32, 2°, en 33, § 1, tweede lid, te bepalen dat het per 31 december van het lopende jaar beschikbare saldo van de DAB Vloot wordt overgedragen naar de ontvangstenbegroting van het volgende begrotingsjaar : uit artikel 140, tweede lid, 4°, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit volgt immers dat de door de regering vast te stellen bepalingen moeten voorzien in "de mogelijkheid om vanaf het begin van het jaar de bij het verstrijken van het vorig jaar beschikbare geldmiddelen te gebruiken".

⁽⁴⁾ De wettelijke bepalingen inzake de rijkscomptabiliteit zijn, op grond van artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappen en de gewesten tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld bij artikel 50, § 2, van de voornoemde bijzondere wet.

⁽⁵⁾ Zie het tweede lid van het voornoemde artikel 140.

Ook de in het ontworpen artikel 33, § 2, opgenomen regeling inzake het opmaken van de begroting en de rekeningen van de DAB Vloot, gaat de bevoegdheid van de decreetgever te buiten : het voornoemde artikel 140, tweede lid, 1°, bepaalt immers dat de regering de bepalingen inzake "het opmaken en bekendmaken van een begroting en van rekeningen" moet vaststellen.

Het ontworpen artikel 33, § 3, machtigt de Vlaamse regering om de organieke regelen vast te stellen die van toepassing zijn op het financiële en materiële beheer van de DAB Vloot. Die bepaling komt neer op een parafrase van het meergenoemde artikel 140 en hoort derhalve niet thuis in het ontworpen decreet.

Luidens artikel 34 van het ontwerp stelt de Vlaamse regering de nodige diensten, uitrusting, installaties en personeelsleden ter beschikking van de DAB Vloot. Artikel 35 ten slotte heeft betrekking op de werking van de DAB Vloot. Met betrekking tot die bepalingen moet erop worden gewezen dat het voornoemde artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 eraan in de weg staat dat de decreetgever zich inlaat met de organisatie en de werking van de diensten van de Vlaamse regering.

De hiervóór vermelde bepalingen dienen derhalve uit het ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 42

1. De wijziging welke dit artikel beoogt aan te brengen in artikel 5, § 1, van het decreet van 19 april 1995 betreffende de organisatie en de werking van de loodsdienst van het Vlaamse Gewest en betreffende het brevet van havenloods, heeft betrekking op de "inleidende zin" van dat artikel 5, § 1, en niet op de "eerste zin", zoals verkeerdelijk is vermeld.

2. In de ontworpen inleidende zin van het voornoemde artikel 5, § 1, moeten de woorden "de territoriale wateren" worden vervangen door "de volgende wateren".

Artikel 44

Luidens het ontworpen artikel 5bis van het voornoemde decreet van 19 april 1995 is de Vlaamse regering ertoe gemachtigd om het gewone loodsen en het loodsen op afstand toe te wijzen aan een andere rechtspersoon dan (de diensten van) het Vlaamse Gewest.

Met betrekking tot die ontworpen bepaling moet erop worden gewezen dat artikel 30, § 2, van het decreet van 30 juni 2000 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2000 de DAB Loodswezen belast met het loodsen en beloodsen van zeeschepen. De ontworpen wijziging van het decreet van 19 april 1995 zal derhalve gepaard moeten gaan met een wijziging van het voornoemde artikel 30, § 2.

Hoofdstuk XIII - Gemeentefonds

Artikel 54

Luidens de inleidende zin strekt dit artikel ertoe artikel 22, § 7, van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds te "vervangen". Dat artikel 22 omvat evenwel slechts zes paragrafen. De inleidende zin van artikel 54 moet derhalve worden geredigeerd als volgt :

"Artikel 22 van hetzelfde decreet wordt aangevuld met een § 7, luidend als volgt :".

Hoofdstuk XV. - Financiën

Artikel 60

Een wijzigingsbepaling mag in beginsel niet uitsluitend tot doel hebben artikelen of onderdelen ervan te verplaatsen of te vernummeren. Omdat evenwel de wijziging die artikel 60 van het ontwerp beoogt aan te brengen in artikel 253 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 een materiële vergissing beoogt recht te zetten, kan de erin opgenomen vernummering worden gebillijkt. Ter wille van de duidelijkheid passe men de redactie van artikel 60 evenwel aan als volgt :

.../...

"Artikel 253, eerste lid, 4°, van hetzelfde Wetboek, zoals dat voor het Vlaamse Gewest werd ingevoegd bij het decreet van 18 mei 1999, wordt vernummerd tot artikel 253, eerste lid, 6°, van dat Wetboek".

Artikel 61

Artikel 61 streeft blijkens de memorie van toelichting de gelijkschakeling van zorgkinderen met natuurlijke kinderen na. In het ontworpen lid van artikel 50 van het Wetboek der successierechten wordt evenwel niet de term "zorgkinderen" gebruikt, maar wel de term "pleegkinderen" in combinatie met de term "pleegouders". Het is de vraag of deze termen beogen te refereren aan de plaatsing van kinderen in opvanggezinnen, dan wel of ermee bijvoorbeeld ook de specifieke regeling wordt bedoeld die inzake pleegvoogdij wordt beschreven in de artikelen 475bis en volgende van het Burgerlijk Wetboek ⁽⁶⁾. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of, ter wille van de duidelijkheid, niet een nadere omschrijving van de begrippen "pleegkind" en "pleegouder" dient te worden gegeven.

Artikel 64

In het ontworpen artikel 54, vierde lid, van het Wetboek der successierechten wordt melding gemaakt van "het tarief 'tussen anderen' van tabel II van artikel 48". In het ontworpen artikel 54, eerste lid, van hetzelfde wetboek wordt evenwel verwezen naar "het tarief 'tussen andere personen dan in rechte lijn, echtgenoten en samenwonenden' van tabel II van artikel 48". Deze laatste terminologie lijkt beter aan te sluiten bij de terminologie die in de betrokken tabel voorkomt en wordt, ter wille van de redactionele eenvormigheid van het ontworpen artikel 54, beter ook in het ontworpen vierde lid van dat artikel overgenomen.

⁽⁶⁾ Indien zulks niet het geval is, rijst de vraag welke de verantwoording is van de uitsluiting van de betrokken personen van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling.

Artikel 67

Meer in overeenstemming met de redactie van artikel 46bis van het Wetboek der registratie-, hypotheek en griffierechten, schrijve men in de inleidende zin van het ontworpen artikel 140nonies van dat wetboek "van een perceel grond dat volgens de stedenbouwkundige voorschriften bestemd is voor woningbouw" in plaats van "van een bouwgrond bestemd voor woningbouw".

Indien op dit tekstvoorstel wordt ingegaan, dient ook de redactie van de ontworpen artikelen 140undecies en 140duodecies van het Wetboek der registratie-, hypotheek en griffierechten, en van de ontworpen bepaling onder artikel 68 van het ontwerp, te worden aangepast.

Het advies betreffende de hoofdstukken I, II, VI, VIII, IX, XV, XVII en XVIII werd gegeven door de eerste kamer, samengesteld uit :

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. B. SEUTIN, eerste auditeur, W. PAS en B. WEEKERS, auditeurs. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd en de HH. J. DRIJKONINGEN, eerste referendaris, en L. VAN CALENBERGH, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

Het advies betreffende de hoofdstukken I, III tot V, VII, X tot XIV, XVI en XVIII werd gegeven door de derde kamer, samengesteld uit :

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, J. SMETS,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. B. SEUTIN, eerste auditeur, W. PAS en B. WEEKERS, auditeurs. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd, de HH. J. DRIJKONINGEN, eerste referendaris, en L. VAN CALENBERGH, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER